ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXXIV, 10 SECTIO G 1987

Instytut Prawa Karnego UMCS
Zakład Prawa Karnego i Kryminologii

Zbigniew HOŁDA

Królewski Główny Inspektor Więzień dla Anglii i Walii *

Королевский главный инспектор тюрем в Англии и Уэльсе

Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for England and Wales

I

Powołana w r. 1980 instytucja Królewskiego Głównego Inspektora Więzień dla Anglii i Walii (*Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for England and Wales*) jest kolejnym wcieleniem idei inspekcji więziennej, głoszonej na wyspach brytyjskich od XVIII wieku. W ciągu kilku lat istnienia Główny Inspektor niewątpliwie przyczynił się do poprawy w traktowaniu więźniów, lepszego respektowania ich praw, sprawniejszego funkcjonowania systemu penitencjarnego, poprawy pracy personelu więzień. Praktyka jego funkcjonowania dała także podstawy do sformułowania propozycji stworzenia dalszych instytucjonalnych gwarancji praw osób pozbawionych wolności.

II

Wydaje się, że w Anglii idea inspekcji więzień była żywa już na początku XVIII wieku. Świadczy o tym fakt, że w trakcie sesji parlamentu w latach 1735—1736 W. Hay przedłożył projekt ustawy dotyczącej ubogich oraz domów poprawy. W projekcie tym była mowa o mianowanych przez Lorda Kanclerza komisarzach, kontrolujących warunki w tych-

* Opracowanie w ramach CPBP 08.3, na podstawie materiałów zebranych podczas pobytu w St. John's College, Oxford, dzięki Oxford Colleges Hospitality Scheme for Polish Scholars (marzec 1987).

że domach. Niestety, Hay nie zdołał przeforsować swego projektu ani wówczas, ani później, gdy próbował ponownie w r. 1747.[1]

W drugiej połowie XVIII wieku szczególny rozgłos uzyskały działalność i pisma J. Howarda. Inspekcja więzień zajmowała w nich bardzo ważne miejsce.[2] Zresztą wielka kariera Howarda zaczęła się od jego praktycznych doświadczeń szeryfa, kontrolującego lokalne więzienie w Bedford. Jak pisze L. Radzinowicz, początek był typowo angielski — inspiracja pochodziła nie z teoretycznej, całościowej koncepcji reform penitencjarnych, lecz z obserwacji konkretnych przypadków niesprawiedliwości.[3] Jednak, choć nie był teoretykiem, sformułował Howard zasady inspekcji więzień. Przede wszystkim uważał, że inspekcja taka winna być sprawowana przez organ niezależny od administracji więziennej (*The care of a prison is too important to be left wholly to a gaoler*). Powinien to być inspektor, mianowany przez parlament lub przez sędziów danego okręgu; każde więzienie powinno mieć swojego inspektora. Kandydatów na inspektorów należy poszukiwać wśród sędziów. W razie gdyby funkcja inspektora okazała się zbyt kłopotliwa dla jednej osoby, można wprowadzić zasadę rotacji co miesiąc, kwartał czy rok. Inspektor powinien wizytować więzienie co tydzień, zmieniając dzień wizyty; powinien zaglądać do każdego pomieszczenia i rozmawiać z każdym więźniem. Dobry więziennik, zdaniem Howarda, będzie zadowolony, gdy inspekcja będzie dokładna.[4]

W 2 lata po wydaniu Howarda *The State of Prisons*, parlament uchwalił w r. 1779 ustawę o ogólnokrajowym systemie penitencjarnym. Artykuł 41 tejże ustawy upoważniał sędziów do inspekcji więzień w każdym przypadku, gdy będzie to uzasadnione, a art. 45 zawierał wymóg, aby dwóch lub więcej sędziów inspekcjonowało więzienie co najmniej raz na 2 tygodnie. Choć ustawa ta nigdy nie została zastosowana, to jednak wywarła wpływ na dalszy rozwój ustawodawstwa. Nie tylko jej zasady, ale nawet frazeologia znalazły odbicie w późniejszych aktach prawnych.[5]

Kolejny ważny etap to uchwalona przez parlament w r. 1791 ustawa

---

[1] E. Stockdale: *A Short History of Prison Inspection in England*, „The British Journal of Criminology" 1983, nr 3, s. 209 i n. O historii angielskiego systemu penitencjarnego zob. L. Radzinowicz, R. Hood: *A History of English Criminal Law and Its Administration from 1750*, Vol. 5; *The Emergence of Penal Policy*, London 1986, s 465 i n.

[2] Literatura poświęcona dziełu Howarda jest ogromna. Z nowszych publikacji zob. np. J. Freeman (red.): *Prisons Past and Future*, London 1978.

[3] L. Radzinowicz: *John Howard*, [w:] Freeman (red.): *op. cit.*, s. 7.

[4] J. Howard: *The State of Prisons in England and Wales, with Preliminary Observations, and an Account of Some Foreign Prisons*, Warrington 1777.

[5] S. Webb, B. Webb: *English Prisons under Local Government*, London 1922, s. 40.

o przepisach więziennych. Artykuł 5 owej ustawy stanowił, że celem zapobiegania wszelkim nadużyciom w więzieniach sędziowie pokoju winni wyznaczyć dwóch lub więcej sędziów-wizytatorów dla każdego więzienia. Sędziowie-wizytatorzy, razem lub pojedynczo, powinni inspekcjonować więzienie co najmnej 3 razy w każdym kwartale. W ramach inspekcji winni oni badać stan budynków, prace funkcjonariuszy więziennych, warunki i traktowanie więźniów, wydatki. Sędziowie winni sporządzić pisemny raport o wynikach inspekcji. Wspomniany przepis stanowił ponadto, że każdy sędzia, nie wyznaczony wizytatorem, miał prawo wstępu do więzienia i dokonania kontroli.

Tak więc ustawa z r. 1791 dawała dużą władzę sędziom. Nie wiadomo jednak, jak skutecznie z niej korzystali. Istnieją podstawy, by przypuszczać, że w praktyce sędziowska inspekcja więzień przynosiła rozczarowanie zwolennikom reform penitencjarnych.[6]

Nic więc dziwnego, że wkrótce zaczęto zgłaszać sugestie powołania wyspecjalizowanych inspektorów więziennych. W opublikowanej w r. 1793 książce *Observations on the State of the English Prisons* lord Loughborough stwierdził, że obok sędziów inspekcję więzień winni przeprowadzać mianowani przez sędziów inspektorzy, niezależni od dyrektorów więzień.[7]

Po okresie zastoju w latach wojen napoleońskich ruch na rzecz reform penalnych ożywił się na nowo. Pojawiły się krytyczne publikacje o stanie systemu penitencjarnego, wzmocnieniu uległo lobby na rzecz reform penalnych w parlamencie.

W opublikowanej w r. 1821 książce *Thoughts on the Criminal Prisons of This Country* G. Holford zaproponował powołanie instytucji generalnego inspektora więzień. Holford doszedł do wniosku, że ustanowienie takiej instytucji i powołanie jednego lub kilku inspektorów doprowadzi do znacznej poprawy stanu więzień. Inspektorzy owi winni osobiście badać warunki w więzieniach i przedstawiać pisemne sprawozdania sekretarzowi stanu do spraw wewnętrznych zgodnie z jego instrukcjami. Rząd powinien być regularnie informowany o stanie więzień i o traktowaniu więźniów oraz powinien podejmować odpowiednie kroki celem naprawienia nadużyć. Nie deprecjonując wartości społecznej kontroli więzień, Holford był zdania, że urząd inspektora więzień jest najbardziej potrzebny.[8]

Propozycja Holforda stała się przedmiotem dyskusji. Znaleźli się jej zwolennicy, ale także i przeciwnicy. Nie ulega jednak wątpliwości, że idea generalnego inspektora więzień, działającego z ramienia rządu, za-

---

[6] Stockdale: *op. cit.*, s. 211.
[7] Cyt. za *ibid.*, s. 211 i n.
[8] Cyt za *ibid.*, s. 214 i n.

częła stopniowo zdobywać popularność. Na jej ustawową realizację przyszło jednak poczekać.

W ustawie z r. 1823 nie przewidziano odrębnego systemu inspekcji. Przepisy jej stanowiły, że każde więzienie ma być wizytowane przez sędziów-wizytatorów przynajmniej 3 razy w kwartale. Nowość polegała na tym, że ustawa nałożyła na sądy (sesje kwartalne) obowiązek składania corocznie pisemnego raportu o więzieniach na ręce Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych (tj. Ministra Spraw Wewnętrznych), który został zobowiązany do przedkładania owych raportów parlamentowi.

W r. 1828 specjalny komitet Izby Gmin rozważył propozycję, aby w Anglii, wzorem Irlandii, powołać system inspekcji więzień. Uznano jednak, że powołanie inspektora więzień, instytucji znanej już prawu Irlandii, nie jest uzasadnione. Przyznano wyższość kontroli sprawowanej przez sędziów, stwierdzono zarazem, iż nie ma powodu, aby ograniczać ich kompetencje w tej dziedzinie.

W r. 1835 specjalną komisję do dokładnego zbadania omawianej problematyki powołała Izba Lordów. Komisja przesłuchała wielką liczbę świadków, przy czym wielu z nich było entuzjastycznymi zwolennikami idei inspektora więzień. Między innymi należał do nich W. Crawford, który na polecenie Sekretarza Stanu zwiedził więzienia amerykańskie i obserwował tam rozmaite rodzaje instytucji inspekcji więzień.[9]

W swoich rekomendacjach komisja zaakcentowała związek między pożądanym ujednoliceniem warunków odbywania kary w poszczególnych więzieniach (prowadzonych wówczas przez władze lokalne) a ideą inspektorów więzień. Postulaty komisji sprowadzały się do trzech punktów: 1) ustanowienie jednolitego systemu dyscypliny więziennej we wszystkich więzieniach i domach poprawy w Anglii i Walii; 2) wprowadzenie wymogu akceptacji przez Sekretarza Stanu regulaminów więziennych zamiast wymogu ich akceptacji, jak dotąd, przez sędziów; 3) ustanowienie inspektorów więziennych, wizytujących od czasu do czasu więzienia i składających raporty Sekretarzowi Stanu.[10]

Parlament zaakceptował te ważne propozycje i szybko uchwalił w tymże r. 1835 ustawę, która przewidywała powołanie inspektorów więziennych. Artykuł 7 ustawy z r. 1835 dawał im duże uprawnienia: byli oni władni kontrolować każdego funkcjonariusza więziennego, badać wszelkiego typu więzienia i inne instytucje izolujące (domy poprawy itp.), analizować wszelkie dokumenty, badać wszelkie sprawy tyczące więzień itp. W swej istocie byli oni ustawową instytucją rządową, która miała

---

[9] *Loc. cit.*

[10] *Ibid.*, s. *216*.

zapewniać respektowanie przez zarządzające wówczas więzieniami władze lokalne ustawodawstwa penitencjarnego.[11]

Pierwszymi inspektorami więziennymi mianowani zostali W. Crawford oraz ks. Wh. Russell, kapelan więzienny, a także również jeden ze świadków przesłuchiwanych przez wspomnianą wyżej komisję Izby Lordów. Wykonywali oni swoje ustawowe obowiązki z dużą starannością, a składane przez nich raporty były bardzo dokładne. Ponadto wywierali oni wpływ na kształt polityki penitencjarnej, a ich raporty, publikowane na polecenie Izby Gmin, zyskiwały znaczny rozgłos w społeczeństwie.[12]

Okres, w którym sprawowali oni ten urząd, czyli pierwsze 12 lat jego dziejów (w r. 1847 Crawford zmarł w czasie wizytacji więzienia, a Russel zastrzelił się), zapisał się jako czas szczególnie aktywnej kontroli więzień. Wówczas to ustawą z r. 1839 parlament rozszerzył uprawnienia inspektorów.

Obaj pierwsi inspektorzy, tak kompetentni i aktywni, napotykali jednak w swojej pracy trudności, wchodzili w konflikty ze zwolennikami innych koncepcji penitencjarnych, bywali przeciążeni obowiązkami, szczególnie w związku z budową „wzorcowego" więzienia w Pentonville.[13]

Efektywność ich pracy nie była, niestety, najlepsza. Ich następca, F. Hill (uprzednio pierwszy inspektor więzienny dla Szkocji, legitymujący się tam dobrymi wynikami), stwierdził, że stan angielskiego systemu penitencjarnego był zły. Niska efektywność inspekcji została także ustalona przez Komitet do Spraw Dyscypliny Więziennej, powołany przez Izbę Gmin w r. 1850. W trakcie dochodzeń Komitetu okazało się, że inspektorzy byli obciążeni pracą; okazało się także, iż trudno było ujednolicić reżim więzienny w poszczególnych więzieniach między innymi z powodu różnic w poglądach samych inspektorów.[14]

Gdyby impet, nadany systemowi inspekcji z rewolucyjnej niewątpliwie ustawy z r. 1835 przez Crawforda i Russella oraz ich bezpośrednich następców, został utrzymany, ujednolicenie reżimu więziennego mogło nastąpić bez rekonstrukcji systemu penitencjarnego. Mógł także ulec poprawie stan więzień i warunki odbywania kary. Niestety, jak pokazał wyraźnie raport specjalnego komitetu Izby Lordów z r. 1863, różnice w sposobie traktowania więźniów w poszczególnych więzieniach były

---

[11] R. Morgan: *Her Majesty's Inspectorate of Prisons*, [w:] M. Maguire, J. Vagg, R. Morgan (red.): *Accountability and Prisons*, London—New York 1985, s. 106.

[12] *Loc. cit.* oraz Stockdale: *op. cit.*, s. 216 i n.

[13] S. McConville: *A History of English Prison Administration*, Vol. I, London 1981; E. Stockdale: *The Rise of Joshua Jebb, 1837—1850*, „The British Journal of Criminology" 1976, nr 2, s. 164 i n., Stockdale: *A Short...*, s. 216 i n.

[14] Stockdale: *A Short...*, s. 218 i n.

wielkie i niemożliwe do pogodzenia, zaś praktyka inspektorów więziennych uległa znacznemu pogorszeniu. Wizytacje stały się krótkie i mało dokładne, przy czym odbywały się bardzo rzadko, czasami rzadziej niż raz w roku.[15]

W tym stanie rzeczy władze zdecydowały się na zasadniczą reformę systemu penitencjarnego Anglii i Walii. Nastąpiło to ustawą z r. 1877, która weszła w życie w r. 1878. Ustawa ta, obowiązująca od r. 1878, odebrała zarząd więzieniami władzom lokalnym (sądowym) i przekazała je rządowi centralnemu. Na czele tak przebudowanego, ogólnokrajowego systemu penitencjarnego postawiono komisarzy więziennych, mianowanych przez Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych.

Chociaż lokalni sędziowie pozbawieni zostali władzy zwierzchniej nad więzieniami, ustawa z r. 1877 przewidywała, że utrzymają oni związek z więzieniami poprzez pełnienie funkcji wizytatorów; funkcję ową zresztą pełnią oni do dzisiaj. Jest ona jednak mało efektywną formą inspekcji i ma ograniczoną wartość.[16]

W tym stanie rzeczy, stworzonym przez reformę r. 1877, instytucja niezależnego inspektora więziennego bynajmniej nie straciła na znaczeniu. Wręcz przeciwnie, stała się jeszcze bardziej potrzebna. Niestety, tak przepisy ustawowe, jak i praktyka poszły w innym kierunku.

Wprawdzie ustawa z r. 1877 wspominała o funkcjonariuszach wspomagających komisarzy więziennych, wymieniając między innymi inspektorów, którzy mieli być mianowani przez Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych. Jednak czyniła to w sposób jakby deprecjonujący rolę i pozycję inspektorów. System inspekcji doznał więc osłabienia w samej ustawie.

Ponadto praktyka po r. 1878 okazała się dla inspekcji więziennej niekorzystna. Przyczynił się do tego między innymi fakt, że pierwszy z przewodniczących Komisji Więziennej, E. Du Cane, rządził w sposób bardzo autokratyczny. Sprzeniewierzył się on intencjom ustawodawcy poprzez minimalizowanie niezależności inspektorów.[17]

W r. 1895 parlamentarny komitet, któremu przewodniczył W. Gladstone, zbadał i ocenił sprawę inspekcji więzień. Okazało się, że choć ustawa z r. 1877 stanowiła, że inspektorzy mieli być mianowani przez Sekretarza Stanu i działać bezpośrednio w jego imieniu, a zarazem zachowywać niezależność od komisarzy więziennych, to praktyka poszła w innym zupełnie kierunku i inspektorzy działali tak, jak reprezentanci

[15] *Ibid.*, s. 220.

[16] *Ibid.*, s. 220 i n. O reformie z r. 1877 zob. L. J. Blom-Cooper: *The Centralization of Governmental Control of National Prison Services, with Special References to the Prison Act, 1877*, [w:] Freeman (red): *op. cit.*, s. 65 i n.

[17] J. Pellew: *The Home Office 1848—1914*, London 1982, s. 44 i n.

komisarzy. Komisja zaproponowała, aby inspektorzy składali raporty bezpośrednio Sekretarzowi Stanu, a ich roczny raport był przedkładany parlamentowi.[18]

Wbrew tym propozycjom, rola i pozycja inspektorów dalej ulegały w praktyce osłabieniu. W istocie niezależni inspektorzy znikają, a po upływie czasu inspekcja przybiera formę wewnętrznej kontroli, sprawowanej w ramach zarządu więzieniami.[19] W latach trzydziestych inspekcja była sprawowana przez 4 funkcjonariuszy, noszących oficjalny tytuł „Asystent Komisarza i Inspektor". Ten tytuł wyraźnie wskazywał, że inspekcja nie była sprawowana przez osoby usytuowane na zewnątrz administracji więziennej. System ten utrzymał się i w następnych latach, przy czym na przykład w r. 1960 liczba asystentów komisarza i inspektorów wzrosła do 9.[20]

W międzyczasie ustawa o więzieniach z r. 1877 została zastąpiona ustawą o więzieniach (*Prison Act*) z r. 1952. Ustawa z r. 1952 nie zawierała w przedmiocie instytucji inspektora żadnych nowości. Artykuł 3 pkt 1 stanowił między innymi, że Sekretarz Stanu może mianować inspektorów w liczbie przez siebie ustalonej. Nic więc dziwnego, że nowa ustawa nie spowodowała zmian praktyki.

Ponadto zarządzeniem z r. 1963, które zniosło instytucję komisarzy więziennych i zastąpiło ją Departamentem Więzień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, usunięto ze wspomnianego art. 3 ustawy wzmiankę o inspektorach. Tym sposobem instytucja inspektora zniknęła ostatecznie z ustawy.

Oczywiście, w praktyce dalej istnieli inspektorzy „wewnętrzni", działający w ramach Departamentu Więzień i w jego imieniu. Jednak na przykład ich raporty były poufne i chociaż ich działalność wywierała czasami poruszenie w departamencie, nie wzbudzała na zewnątrz większego zainteresowania. Generalnie biorąc, instytucja inspektorów więziennych zniknęła z świadomości opinii publicznej.[21]

Czasami jedynie działalność inspektorów nabierała rozgłosu; działo się tak w przypadku badań ważniejszych nadzwyczajnych zdarzeń. Przykładem może być bunt w więzieniu w Hull, mający miejsce w r. 1976. W badanie tego zdarzenia zaangażowany został cały potencjał inspektoratu. Raport Głównego Inspektora Służby Więziennej (taki tytuł wówczas mu przysługiwał) został decyzją Sekretarza Stanu opublikowany i wzbudził duże zainteresowanie. Jednak, jak podkreślił między innymi Zellick, inspektorzy nie cieszyli się, już z racji administracyjnego usytuowania

[18] Stockdale: *A Short...*, s. 221.
[19] Morgan: *op. cit.*, s. 106.
[20] Stockdale: *A Short...*, s. 222.
[21] Morgan: *op. cit.*, s. 106.

we władzach więziennictwa, dostateczną niezależnością i ich raport pozostawiał dużo do życzenia.[22]

Model inspekcji pod rządami ustawy z r. 1952 spotykał się przy różnych okazjach z krytyką. Trwała też ciągła ewolucja instytucji inspektora więziennego.

W r. 1966 na propozycję (raport o ucieczkach z więzień) zgłoszoną przez lorda Moutbatten, Sekretarz Stanu mianował tak zwanego Inspektora Generalnego (*Inspector-General*), który miał pełnić nie tylko rolę inspektora, ale i przełożonego służby więziennej. Już jednak w r. 1968, utrzymując tytuł, ograniczono kompetencje Inspektora Generalnego; stał się on przełożonym zespołu koncentrującego się na przeprowadzaniu inspekcji. Na początku r. 1971 tytuł ten został zastąpiony tytułem Główny Inspektor Służby Więziennej (*Chief Inspector of the Prison Service*).[23]

W latach siedemdziesiątych idea niezależnej inspekcji uzyskiwała coraz mocniejsze poparcie, i to nie tylko w kręgach propagujących reformę więzień, ale także w resorcie spraw wewnętrznych.

Uzyskała je także w parlamencie. W r. 1978 komitet (do spraw wydatków) Izby Gmin zaproponował powołanie w pełni niezależnego od Departamentu Więzień inspektoratu, składającego raporty Sekretarzowi Stanu do Spraw Wewnętrznych i wypełniającego część zadań, które w innych krajach wypełniane są przez ombudsmana. Komitet zaznaczył przy tym, że taki właśnie system niezależnej inspekcji istniał w Anglii i Walii do r. 1877 i odgrywał ważną rolę w kształtowaniu polityki karnej i w kształtowaniu sposobu administrowania więzieniami. Powołanie takiego urzędu, zdaniem komitetu, pozwolić miało oddalić wyrażane obawy o stan inspekcji sprawowanej przez Departament Więzień oraz o stan mechanizmu załatwiania skarg więźniów.[24]

Poparcie dla idei niezależnej inspekcji więzień znalazło się wreszcie w raporcie, przygotowanym w r. 1979 przez powołany przez Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych Komitet do Zbadania Służby Więziennej Zjednoczonego Królestwa. Przewodniczącym tego Komitetu był sędzia May, stąd potoczna nazwa *May Committee*.[25]

Problematyka inspekcji więziennej nie była głównym punktem zainteresowania Komitetu; jego stanowisko w tej mierze wywarło jednak zasadniczy wpływ i na praktykę, i na ustawodawstwo.

---

[22] G. Zellick: *The Hull Prison Riot*, „The British Journal of Criminology" 1978, nr 1, s. 75 i n.

[23] Stockdale: *A Short...*, s. 223 i n.

[24] *Ibid.*, s. 224.

[25] A. Rutherford: *Report of the Inquiry into the United Kingdom Prison Services*, „The British Journal of Criminology" 1980, nr 2, s. 166 i n.

Przed sformułowaniem swoich propozycji Komitet musiał rozstrzygnąć kilka zasadniczych problemów prawnych, wiążących się z usytuowaniem inspekcji w systemie władz państwowych. Podstawowe pytanie brzmiało; w czyim imieniu inspektor więzienny ma wykonywać swoje funkcje? Większość instytucji inspekcyjnych w Anglii działa w imieniu resortów rządowych, badając przestrzeganie przepisów ustaw, a czasem także zasad efektywności, przez rozmaite instytucje i organa władz lokalnych czy instytucje prywatne, pełniące rolę służb publicznych. Jednak więziennictwo, podobnie jak armia, tym się wyróżnia spośród ogółu służb publicznych, że znajduje się w pełnej administracyjnej i finansowej władzy właściwego resortu centralnego rządu. Czy więc inspektor więzienny, odpowiedzialny przed Sekretarzem Stanu do Spraw Wewnętrznych, może być naprawdę niezależny od Departamentu Więzień, który należy do resortu tegoż Sekretarza Stanu? [26]

W swoim raporcie Komitet, biorąc między innymi pod uwagę opinię resortu spraw wewnętrznych, opowiedział się za powołaniem instytucji inspektora więziennego, który nie będzie wprawdzie niezależny od parlamentu i w efekcie od rządu, a konkretnie od Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych. Powinien jednak być tak daleko usytuowany od służby więziennej, jak to jest tylko możliwe do przeprowadzenia. Generalną strategią Komitetu, podobnie jak wspomnianego komitetu Izby Gmin, było dążenie do możliwie najszerszego otwarcia więzień przed opinią publiczną.[27]

III

Rząd szybko zaakceptował propozycję Komitetu, któremu zresztą wcześniej przedstawił opinię, że dotychczasowy system inspektoratu „wewnętrznego" jest wystarczający. Już w r. 1980 ustanowiono urząd Królewskiego Głównego Inspektora Więzień, mianowanego przez monarchę, a usytuowanego w resorcie spraw wewnętrznych.

Kształt ustrojowy nowej instytucji i jej kompetencje nie zostały początkowo unormowane w drodze ustawy. Najpierw była praktyka, a dopiero po wykrystalizowaniu się zasad przyszła w r. 1982 (o czym niżej) regulacja ustawowa.

W wystąpieniu przed Izbą Gmin 30 IV 1980 r. Sekretarz Stanu do Spraw Wewnętrznych wyłożył istotę nowego urzędu. Zadaniem Królewskiego Głównego Inspektora uczynił on „[...] przeprowadzanie inspekcji

---

[26] Morgan: *op. cit.*, s. 107 i n.

[27] *Ibid.*, s. 108. Stockdale: *A Short...*, s. 225.

zakładów penitencjarnych w Anglii i Walii oraz składanie raportów na ten temat Sekretarzowi Stanu, a w szczególności przeprowadzanie inspekcji i składanie raportów w przedmiocie warunków w tych zakładach, traktowania (*treatment*) więźniów oraz innych umieszczonych i warunków im stworzonych, a także innych kwestii, które Sekretarz Stanu zleci." [28] Sekretarz Stanu stwierdził dalej, że Główny Inspektor będzie: „Przeprowadzał regularne inspekcje poszczególnych zakładów i [...] badał szczególne przypadki i sytuacje zgodnie z dyrektywami Sekretarza Stanu. Będzie przedkładał roczny raport, który zostanie opublikowany, oraz inne raporty, które udostępni się ogółowi w stosownym zakresie. Zgodnie z rekomendacjami *May Committee* skargi indywidualne będą załatwiane w ramach istniejących dotąd procedur." [29]

Szczegóły dotyczące zadań i sposobu funkcjonowania Głównego Inspektora oraz podległego mu personelu znalazły się w obszernym dokumencie, zwanym „Kartą Inspektora" (czy „Kartą Inspektoratu").

„Karta", opublikowana pod tytułem *Niezależna inspekcja więzień* jako załącznik nr 1 do raportu Głównego Inspektora za r. 1981, nie wychodzi w swoich sformułowaniach poza ramy zakreślone przez Sekretarza Stanu, gdy chodzi o zadania i sposób funkcjonowania. Zawiera jednak szereg unormowań szczegółowych, rozwija niektóre kwestie, dotyka zagadnień technicznych. Oprócz tego nakłada ona pewne obowiązki na Departament Więzień; chodzi tu szczególnie o udostępnianie informacji Głównemu Inspektorowi, ułatwianie inspekcji, odpowiadanie na zalecenia itp.

Zasadniczym zadaniem inspektoratu, według „Karty", jest regularna inspekcja poszczególnych zakładów. Ma on przy tym koncentrować się na takich kwestiach, jak morale personelu i więźniów, charakter reżimu, stan budynków, zagadnienia respektowania zasad człowieczeństwa i poprawności oraz gospodarka finansowa zakładu, przy czym problemy szczegółowe, dotyczące administrowania zakładami, powinien zostawić samej administracji, w tym inspekcji sprawowanej przez dyrektorów regionalnych. Nie będzie on badał indywidualnych skarg członków personelu czy więźniów, lecz ma zwracać w swoich raportach uwagę na podnoszone w skargach kwestie, jeżeli wskazuje to na nieprawidłowości w prowadzeniu zakładu. Regularne inspekcje nie mogą się obejść bez uprzedniej zapowiedzi; oprócz tego jednak Główny Inspektor czy członkowie jego zespołu mogą wizytować więzienia bez zapowiedzi.

Obok priorytetowych inspekcji poszczególnych zakładów, „Karta"

---

[28] *Report of Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for England and Wales 1981*, London 1982, s. 49.

[29] *Loc. cit.*

wspomina także o inspekcjach „bardziej ogólnych aspektów pracy służby więziennej".

Tak inspekcje poszczególnych zakładów, jak i inspekcje „ogólnych aspektów" mają przebieg według programu ułożonego przez Głównego Inspektora, a zaaprobowanego przez Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych. Przy układaniu programu należy jednak konsultować się z Dyrektorem Departamentu Więzień i jego zastępcą. Oprócz tego należy brać pod uwagę przejawy zainteresowania parlamentu oraz opinii publicznej lub opinie na przykład rad wizytatorów *(Boards of Visitors)*. Program powinien przewidywać inspekcje każdego z zakładów raz na 5 lat.

Przedmiotem badań Głównego Inspektora mają być poważne wypadki. Decyzja w tej mierze winna należeć jednak do Sekretarza Stanu. Oprócz tego zaś inne sposoby reakcji, znane uprzednio, mają być praktykowane. Chodzi o dochodzenie wewnątrzadministracyjne, zawiadomienie policji, przekazanie sprawy radzie wizytatorów itp.

Metoda przeprowadzania inspekcji czy badań (dochodzeń) ma być ustalona przez samego Głównego Inspektora. Dyrektywy w tym przedmiocie mogą być mu udzielane jedynie przez Sekretarza Stanu. W przypadku rutynowych inspekcji Główny Inspektor winien w stosownej formie powiadomić gubernatorów więzień i dyrektorów regionalnych o swoich zamiarach, aby ci mogli przygotować zakłady, a także dostarczyć mu wskazanych przez niego informacji przed przystąpieniem do inspekcji.

Główny Inspektor do przeprowadzenia konkretnej inspekcji czy badania — albo ich fragmentu — może delegować swojego zastępcę czy innego członka swojego zespołu. Jest on w tym ograniczony jedynie dyrektywami Sekretarza Stanu.

Przeprowadzający inspekcję są uprawnieni do wglądu do każdej części zakładu, do zapoznania się z treścią wszelkich dokumentów, do rozmów z personelem i z więźniami, także na osobności. Gubernatorzy i personel więzień winni w pełni kooperować z inspekcjonującymi.

Oświadczenia złożone przez personel nie mogą być wykorzystane w postępowaniu dyscyplinarnym bez zgody zainteresowanego funkcjonariusza ani nie mogą być ujawnione policji, chyba że sąd nakaże ich ujawnienie przed sądem.

Wobec tego, że Główny Inspektor nie jest organem rozpatrującym indywidualne skargi więźniów, w zasadzie powinno się informować więźniów pragnących przesłać do niego list bądź spotkać się z nim w czasie inspekcji zakładu, że winni oni skorzystać z normalnych dróg dochodzenia swoich pretensji. Jednak w ramach inspekcji należy zwracać uwagę, czy jakiś ogólny problem dotyczący zakładu nie wyłania się z treści

skarg czy ze sposobu ich załatwiania — jeżeli tak, należy dać temu wyraz w raporcie. Oczywiście, „Karta" podkreśla, że nie można przeszkadzać w odbieraniu oświadczeń od więźniów ani nie można odwodzić więźniów od woli składania oświadczeń w ramach dochodzeń prowadzonych przez Głównego Inspektora czy jego podwładnych (członków zespołu).

Urząd Głównego Inspektora nie ma prowadzić „jakiejkolwiek korespondencji na temat warunków więziennych czy polityki Departamentu Więzień" — należy to do właściwych instytucji. Na listy członków parlamentu winien odpowiadać, na zasadach ogólnych, Sekretarz Stanu do Spraw Wewnętrznych.

Główny Inspektor może oceniać krytycznie praktykę zakładu czy postępowanie wobec wypadku, opierając się na własnych sądach. Powinien jednak respektować przy tym zasady nauturalnej sprawiedliwości (*natural justice*). Zasady te wymagają między innymi, aby dać możliwość zainteresowanemu funkcjonariuszowi do odparcia zarzutów, aby krytykę działań specjalistycznych (np. medycznych) opierać na opinii specjalistów, aby nie ujawniać przyznania się do winy, jeżeli może to wpłynąć na obronę funkcjonariusza czy więźnia w postępowaniu dyscyplinarnym czy karnym.

W zasadzie Sekretarz Stanu winien opublikować raport w takiej formie, w jakiej Główny Inspektor go przedłożył. Dotyczy to tak raportów rocznych, jak i raportów z rutynowych inspekcji poszczególnych zakładów oraz ze specjalnych badań (dochodzeń); w przypadku tych ostatnich o tyle, o ile publikacja nie wpłynie na postępowanie karne. Z publikacji wyłączone są pewne kwestie, np. dotyczące bezpieczeństwa czy osobistych spraw dotyczących personelu, które wprawdzie Główny Inspektor pragnie przedłożyć Sekretarzowi Stanu, ale nie nadają się one do publikacji.

Sekretarz Stanu może jednak w ramach swojej władzy dyskrecjonalnej podjąć postanowienie niepublikowania danego raportu lub też wydać własne oświadczenie dotyczące raportu, bez publikacji tegoż raportu w całości, choć z powołaniem się nań.

Główny Inspektor ma możność konsultowania się z Departamentem Więzień w sprawach dotyczących projektu raportu, lecz nie może udostępniać projektu do skomentowania. Wyłącznie Główny Inspektor określa formę i zawartość raportu przedkładanego Sekretarzowi Stanu — zachowuje on przy tym pełną niezależność.

„Karta" reguluje także procedurę składania raportów. Otóż Główny Inspektor przedkłada raport Sekretarzowi Stanu, ten przesyła odpowiedź Głównemu Inspektorowi, a kopie raportu i odpowiedzi składa w biblio-

tekach obu izb parlamentu. Następnie wszczyna się kroki w sprawie rekomendacji zawartych w raporcie, przy czym na życzenie Sekretarza Stanu Główny Inspektor przeprowadza krótką powtórną inspekcję. Raporty roczny czy z badań mogą być, zależnie od okoliczności, rozpatrywane w szczególny sposób.

Urząd Głównego Inspektora winien otrzymywać kopie instrukcji kierowanych do służby więziennej, kopie raportów na temat wypadków oraz kopie raportów rocznych Departamentu Więzień, gubernatorów więzień i rad wizytatorów.

Ani Główny Inspektor, ani członkowie jego zespołu nie mogą być członkami czy uczestnikami posiedzeń komitetów Departamentu Więzień. Powinny jednak istnieć regularne, nieformalne kontakty z urzędnikami Departamentu Więzień. Zastępca Dyrektora Generalnego powinien odbywać regularne spotkania z Głównym Inspektorem i jego zastępcą.

Urząd Głównego Inspektora ma prawo domagać się od Departamentu Więzień wszelkich informacji, które są potrzebne.

Kompletowanie zespołu urzędu Głównego Inspektora należy do odpowiedniego departamentu resortu spraw wewnętrznych, lecz wymaga konsultacji Głównego Inspektora. Jeżeli chodzi o funkcjonariusza służby więziennej, wymagane są także konsultacje z Departamentem Więzień.

Ostatni fragment „Karty" poświęcony jest rozgraniczeniu kompetencji Głównego Inspektora i kompetencji rad wizytatorów; te ostatnie mają za zadanie kontrolę, niejako na codzień, konkretnego więzienia. Obie instytucje powinny jednak pozostawać ze sobą w regularnym kontakcie.

Opierając się na tych regułach, ustanowionych przez Sekretarza Stanu do Spraw Wewnętrznych i rozwiniętych w „Karcie Inspektoratu", omawiana instytucja rozpoczęła 1 I 1981 r. swoją działalność.

Pierwszym Głównym Inspektorem mianowany został W. Pearce, uprzednio *probation officer* w Londynie. Miał on także doświadczenie więźnia — w czasie drugiej wojny światowej był jeńcem wojennym w rękach Japończyków. Niestety, dane mu było pełnić swoją nową funkcję zaledwie 1 rok — zmarł on bowiem w styczniu 1982 r. Pierwszy roczny raport sporządzony został i przedstawiony Sekretarzowi Stanu już po śmierci W. Pearce'a. Praktyka pierwszego roku była oczywiście bardzo ważna.

Główny Inspektor pracował z zespołem, w którego skład wchodził jego zastępca oraz 6 inspektorów, specjalistyczny inspektor do spraw budowlanych i 2 doradców medycznych, a także kilka osób personelu pomocniczego. W ramach inspektoratu utworzono 2 zespoły inspekcyjne.

Przed Głównym Inspektorem i jego zespołem stanął problem wyboru standardów ocen funkcjonowania więzień. Doświadczenia innych

typów inspekcji nie mogły być przydatne — między innymi z tego powodu, że przedmiotem Głównego Inspektora jest raczej problematyka ogólna (zagadnienia generalne więzień), nie zaś, jak to z reguły bywa w przypadku rozmaitych organów inspekcyjnych, kwestie indywidualne zainteresowanych obywateli (np. rozpoznawanie skarg).

Trudno także wyprowadzić owe kryteria z omówionych wyżej reguł działania Głównego Inspektora, ustanowionych przez Sekretarza Stanu, a nawet z bardziej szczegółowych postanowień „Karty". Niewiele konkretów wynika także z obowiązujących przepisów prawa — na co uskarża się raport za r. 1981 [30] Wreszcie trzeba wspomnieć, że Główny Inspektor od początku uznał, że wydawane przez Departament Więzień wewnętrzne akty instrukcyjne *(standing orders, circular instructions)* mogą mieć niewielkie zastosowanie jako źródło standardów ocen w ramach inspekcji; przypisuje się im znaczenie w sytuacji, gdy ich systematyczne łamanie jest wskaźnikiem nienależytej pracy personelu zakładu lub ich naruszenie stwarza sytuację wymagającą zainteresowania inspektorów. [31]

Główny Inspektor uznał natomiast, że pewne standardy wynikają z Reguł Minimalnych, które, zgodnie z rezolucją Komitetu Ministrów Rady Europy z r. 1973, winny być respektowane we wszystkich krajach członkowskich Rady Europy. Oparcie się na Regułach Minimalnych, jak podkreślił raport Głównego Inspektora z r. 1981, pozwala w kilku przypadkach wprawdzie, na obiektywizację kryteriów. [32] Generalnie jednak oceny oparte muszą być na kryteriach subiektywnych, z uwzględnieniem doświadczenia życiowego i zawodowego osób dokonujących inspekcji. [33]

Na r. 1981 planowano 24 inspekcje poszczególnych zakładów karnych. Zdołano przeprowadzić jednak tylko 17, a pozostałe 7 odroczono. Przyczyną odroczeń był głównie brak czasu.

W wyniku tych inspekcji sformułowano 210 rekomendacji pod adresem Sekretarza Stanu, przy czym chodziło w nich tak o materie będące w kompetencjach Departamentu Więzień, jak i o kwestie, w których właściwy był gubernator więzienia. Rekomendacje obejmowały szeroki zakres spraw, a 75 z nich dotyczyło polepszenia sytuacji więźniów. [34]

Wspomniane inspekcje zakładów trwały po kilka dni. Oprócz nich Główny Inspektor czy jego zastępca dokonali 10 nie zapowiedzianych, krótkich wizyt w rozmaitych więzieniach.

---

[30] *Ibid.*, s. 3.

[31] *Ibid.*, s. 4.

[32] *Loc. cit.*

[33] *Loc. cit.*

[34] *Ibid.*, s. 7 i n.

W r. 1981 przeprowadzono jedno formalne dochodzenie (badanie) w sprawie wypadku. Chodziło o grupową ucieczkę z więzienia w Belfaście, gdzie Główny Inspektor podjął działania na zaproszenie Sekretarza Stanu do Spraw Północnej Irlandii.

Główny Inspektor i podległy mu zespół wykonali w r. 1981 swoje obowiązki w należyty sposób, choć musieli pokonywać dodatkowe trudności związane z uruchamianiem nowej instytucji. Tak raport roczny, jak i raporty z inspekcji poszczególnych zakładów są wnikliwe i krytyczne.[35]

Praktyka pierwszego roku pokazała zarazem, że konieczne są pewne ulepszenia systemu pracy inspektoratu. Przede wszystkim okazało się, że dokonanie 24 inspekcji zakładów jest niewykonalne, nawet gdyby nie zaistniała konieczność badania wypadków.[36] W omawianym roku nie podjęto inspekcji „generalnych aspektów pracy służby więziennej", koncentrując się na inspekcji zakładów (widać w tym dziedzictwo inspektoratu „wewnętrznego").

Ważne wydarzenia w rozwoju omawianej instytucji przyniósł r. 1982. Przede wszystkim w roku tym oparto urząd Głównego Inspektora na podstawie ustawowej. Oto ustawą z 28 X 1982 r. o wymiarze sprawiedliwości karnej (*Criminal Justice Act* 1982) dodano do ustawy o więzieniach z r. 1952 (*Prison Act* 1952) nowy art. 5A. Stanowi on, że Monarcha może mianować Głównego Inspektora Więzień, którego zadaniem jest inspekcjonowanie czy aranżowanie inspekcji więzień w Anglii i Walii oraz składanie raportów Sekretarzowi Stanu. W szczególności Główny Inspektor ma składać raporty o traktowaniu więźniów i o warunkach w więzieniach, natomiast Sekretarz Stanu może przekazywać konkretne sprawy Głównemu Inspektorowi i polecić złożenie na ich temat raportów. Główny Inspektor ma składać coroczny raport Sekretarzowi Stanu w formie określonej przez Sekretarza Stanu, a Sekretarz Stanu ma przedstawić ten raport parlamentowi.[37]

Generalnie można stwierdzić, że treść tych norm ustawowych nie wybiega poza zasady ustalone w r. 1980 przez Sekretarza Stanu i rozwinięte w „Karcie Inspektoratu". Parlament uznał widocznie ukształtowaną do r. 1982 instytucję Głównego Inspektora za zasługującą na utrwalenie, i to bez zmian.

---

[35] Pozytywnie o pierwszym okresie działalności Głównego Inspektora zob. m. in.: A Report by Justice: *Justice in Prison*, London 1983, s. 36 i n. Stockdale: *A Short*..., s. 226 i n.; J. E. Hall Williams: *The Need for a Prison Ombudsman*, „The Criminal Law Review" 1984, nr 2, s. 87 i n.

[36] Morgan: *op. cit.*, ss. 109, 112. *Report*..., s. 7.

[37] Podobnie brzmiący przepis wspomniana ustawa z r. 1982 wprowadziła do ustawy o więzieniach w Szkocji z r. 1952.

W r. 1982 dokonano także istotnych modyfikacji praktyki. Oto po mianowaniu nowego Głównego Inspektora — został nim Sir J. Hennessy — zmieniono program inspekcji. Zdecydowano, że rocznie będzie tylko 14 inspekcji poszczególnych więzień, a oprócz tego kilka inspekcji tematycznych („generalnych aspektów").[38] Takie przesunięcie akcentów spotkało się z aprobatą w literaturze.[39] Jest ono zresztą zgodne z propozycjami zawartymi w raporcie *May Committee.*

Oczywiście, inspekcje poszczególnych zakładów, tradycyjnie prowadzone przez poprzedni inspektorat „wewnętrzny", nie przestały być uważane za ważne. Po prostu — zdaniem *May Committee* — powinny one dalej być podejmowane przez Departament Więzień, a konkretnie przez dyrektorów regionalnych. Przyznanie przez „Kartę" pierwszeństwa inspekcjom zakładów przed inspekcjami tematycznymi zostało wytknięte w literaturze jako błąd.[40]

Trudności z realizacją planu inspekcji nie zniknęły jednak od razu. Plan inspekcji zakładów zdołano w pełni zrealizować dopiero w r. 1984. Nie zrealizowano go w r. 1982 — na który było jeszcze zaplanowanych 24 inspekcje, a wykonano 21 — oraz w r. 1983. W r. 1983 plan, już opiewający na 14 inspekcji, nie mógł być w pełni wykonany, ponieważ przez 5 tygodni cały inspektorat badał poważny wypadek w więzieniu w Maze (grupowa ucieczka, zabójstwo funkcjonariusza). W r. 1984 nie prowadzono natomiast żadnych specjalnych badań wypadków, choć zwiększyła się liczba personelu.[41]

Dopiero w r. 1984 nastąpiła poprawa, gdy chodzi o czas, w jakim raporty były sporządzane. Zwłoka w sporządzaniu raportów wynosiła w niektórych przypadkach kilkanaście miesięcy, a nawet do 2 lat. W r. 1984 zdołano opracować wszystkie zaległe raporty z inspekcji przeprowadzonych w latach 1982—1983 oraz przystąpić do sporządzania raportów na bieżąco. W sumie w r. 1983 sporządzono 23 raporty.[42]

Tempo, w jakim raporty są publikowane, okazało się bardzo powolne. Częściowo powoduje to natura procedury publikowania: jak wiadomo, jest ona dwuetapowa — najpierw Główny Inspektor przedkłada raport Sekretarzowi Stanu, a ten przygotowuje odpowiedź i przesyła całość do publikacji. Czasami analizy raportu w Departamencie Więzień trwają kilka miesięcy. W rezultacie raporty stają się dostępne opinii publicznej po 2 latach od inspekcji.[43]

[38] Morgan: *op. cit.*, s. 112.

[39] Hall Williams: *op. cit.*, s. 88; Morgan: *op. cit.*, s. 112.

[40] Morgan: *op. cit.*, s. 110.

[41] *Ibid.*, s. 111. *Report of Her Majesty's Chief Inspector of Prisons 1984*, London 1985, s. 1.

[42] *Report 1984...*, s. 1.

[43] *Loc. cit.*

W porównaniu do r. 1981 wzrosła znacznie liczba krótkich wizyt w zakładach karnych, np. w r. 1984 inspektorzy złożyli wizyty ogółem w 70 więzieniach: w 23 przypadkach były to nie zapowiedziane kontrole, trwające 1 czy 2 dni, w 5 przypadkach — takież krótkie wizytacje, lecz po uprzedzeniu (krótkim), w 3 przypadkach wizyty w więzieniach uprzednio poddanych planowej inspekcji, w pozostałych 39 przypadkach — wizyty przy okazji inspekcji tematycznych. Krótkie wizyty nie są, zdaniem Głównego Inspektora, substytutem „pełnych" inspekcji poszczególnych zakładów — dają one jednak sposobność sprawdzenia każdego zakładu karnego mniej więcej raz na 3 lata.[44]

Inspekcje tematycznie („inspekcje bardziej generalnych aspektów") zaczęto przeprowadzać po r. 1982. Pierwsza dotyczyła samobójstw w więzieniach, a druga — więziennej procedury klasyfikacyjnej. W r. 1984 opublikowano raporty z obu tych inspekcji: rekomendacje w nich zawarte zostały zaakceptowane przez Sekretarza Stanu.[45]

Kolejne 3 inspekcje tematyczne rozpoczęto w r. 1984. Dotyczyły one rozmaitych zagadnień: przygotowania więźniów do zwolnienia, stosowania art. 43 Reguł Więziennych z r. 1964 (*Prison Rules* 1964), przewidującego izolację więźnia w celu zachowania porządku czy bezpieczeństwa, urządzeń sanitarnych dostępnych więźniom w nocy.

Podobnie jak w pierwszym roku, gdy Głównym Inspektorem był W. Pearce, tak i w następnych latach, już za jego następcy, inspekcje przeprowadzane są wnikliwie, a język raportów pozostaje ostry i krytyczny. Główny Inspektor między innymi stale potępia przeludnienie więzień, złe warunki bytowe więźniów, brak miejsc pracy dla więźniów czy naganny stan urządzeń sanitarnych, które w wielu więzieniach określa jako „niecywilizowane, niehigieniczne i poniżające".[46]

Główny Inspektor formułuje wiele rekomendacji. Większość z nich dotyczy materii będących w kompetencjach gubernatorów więzień; tego rodzaju rekomendacje są niemal zawsze akceptowane przez Sekretarza Stanu. Natomiast w przypadku rekomendacji dotyczących polityki Departamentu Więzień, sytuacja wygląda inaczej — Sekretarz Stanu zazwyczaj akceptuje je „w zasadzie", a często jedynie stwierdza, że resort robi wszystko, co może w danych warunkach.[47]

Oczywiście, przy swoich kompetencjach — które są opiniodawcze, a nie

---

[44] *Ibid.* s. 2.

[45] *Loc. cit.* Podjęcie tej problematyki wynikało z zapotrzebowania społecznego. Przypadki śmierci w więzieniach stawały się przedmiotem szczególnej uwagi: rocznie ok. 60 osób umierało w więzieniach, w tym ok. 20 z powodu samobójstw — zob. *Prison Statistics. England and Wales 1983*, London 1984, s. 156 i n.

[46] *Report 1984...*, s. 17.

[47] Morgan: *op. cit.*, s. 118.

władcze — Główny Inspektor może wywierać ograniczony tylko wpływ na kształt polityki penitencjarnej i karnej oraz na funkcjonowanie systemu więziennego. W niektórych przypadkach wysiłki inspektoratu są oczywiście daremne; np. przeludnienie więzień jest potępiane od początku funkcjonowania omawianego urzędu, tj. od r. 1981, a pomimo to nie tylko nie maleje, ale wręcz wzrasta. Na wiosnę 1987 r. stan uwięzionych w Anglii i Walii osiągnął rekordową liczbę 50 000, przekraczając o 8000 liczbę miejsc w więzieniach (poprzedni rekord to 48 000 więźniów w lecie 1985 r.).[48] Dochodzi więc do tego, że przeludnienie więzień, określane przez Głównego Inspektora jako „niemożliwe do zaakceptowania", w praktyce musi być akceptowane.[49]

Choć generalnie działalność Głównego Inspektora i podległego mu zespołu oceniana jest w literaturze przedmiotu pozytywnie, spotyka się jednak i uwagi krytyczne. R. Morgan krytykuje między innymi brak jasnych kryteriów, przy których pomocy inspektorzy oceniają warunki życia i traktowanie więźniów, a także ograniczony zasób źródeł i dawanie pierwszeństwa kwestiom natury administracyjnej.[50] Z powodu tych ograniczeń i orientacji raporty — tak o procedurze klasyfikacyjnej (dotyczący zaliczania więzień do odpowiednich kategorii), jak i o samobójstwach więźniów — nie są dostatecznie pogłębione.[51]

Czasami okazuje się nawet, że raporty opracowane przez Departament Więzień czy przez dyrektorów regionalnych są bardziej krytyczne i ostrzejsze niż raporty Głównego Inspektora.[52]

Praktyka pokazała także, iż kwestia niezależności i fachowości inspektorów wymaga szczególnej uwagi. Nie ulega wątpliwości, że praktyka w służbie więziennej jest bardzo potrzebna każdemu, kto chce efektywnie kontrolować funkcjonowanie więzień. Dlatego też zespół Głównego Inspektora rekrutuje się głównie z grona funkcjonariuszy służby więziennej. Pojawia się jednak problem, czy osoby pochodzące ze służby, którą mają następnie kontrolować (a niektóre w przyszłości do niej znowu powrócą), mogą w dostatecznym stopniu zachować dystans wobec swoich kolegów, przyzwyczajeń i postaw, aby być w stanie obiektywnie, świeżo i krytycznie patrzyć i oceniać?

Jeden z inspektorów, lekarz bez uprzedniej praktyki w więziennictwie, zrezygnował z pełnienia swojej funkcji w r. 1982 i później wytknął „negocjacje" pomiędzy inspektoratem a gubernatorami więzień, nadmierną wrażliwość służby więziennej na krytykę prasową, uleganie stanowi-

---

[48] „The Guardian" 12 III 1987, s. 1.

[49] Morgan: *op. cit.*, s. 118 i n.

[50] *Ibid.*, ss. 116 i 121.

[51] *Ibid.*, s. 121.

[52] Stockdale: *A Short*..., s. 226 i n.; Morgan: *op. cit.*, s. 121.

sku Związku Funkcjonariuszy Więziennych oraz cenzurowanie tego, co inspektorat zamieszczał w publikowanych raportach.[53]

Pozostali inspektorzy odrzucili te zarzuty. Nie ulega jednak wątpliwości, że problem istnieje. W każdym razie rutyna powoduje, że inspektorzy wywodzący się ze służby więziennej, niezależnie od dążenia do niezależności i krytycyzmu, nie mogą się oderwać od preferowania aspektów administracyjnych codziennego funkcjonowania więzień i oceniania tego kryteriami Departamentu Więzień.[54]

Aby uniknąć tych niebezpieczeństw, Główny Inspektor stara się zatrudniać większą liczbę inspektorów pochodzących spoza więziennictwa. Ta modyfikacja praktyki powiązana jest także ze zwiększaniem liczby inspekcji tematycznych przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby inspekcji poszczególnych zakładów karnych. Oderwanie się od rutynowych inspekcji zakładów — oderwanie względne, gdyż i tak pozostają one główną formą pracy inspektoratu — pozwolić ma na podjęcie ogólniejszych kwestii polityki penitencjarnej i karnej.[55]

W każdym razie Główny Inspektor i podległy mu personel wydają się jak najdalsi od wrogości wobec służby więziennej. Czasami zaś starają się iść jej na rękę: np. gdy inspekcja wypadków w więzieniach w Birmingham i w Ashford nie wykazała winy po stronie funkcjonariuszy, odpowiednie raporty zostały przez Głównego Inspektora sporządzone i opublikowane w czasie o połowę krótszym niż przeciętny.[56]

Warto także podkreślić, że i stosunek więziennictwa, z Departamentem Więzień na czele, do inspektoratu jest pozytywny. Główny Inspektor i podlegli mu inspektorzy otrzymują wszelkie informacje, których się domagają i które są zgromadzone przez więziennictwo. Spotykają się także z pomocą, tak Departamentu, jak i poszczególnych więzień, przy dokonywaniu inspekcji.[57] Być może, na ten pozytywny stosunek wpływa także i to, że w swoich krytycznych raportach Główny Inspektor, potępiając warunki, w jakich żyją więźniowie, może, zgodnie z prawdą, podkreślać, że w wielu przypadkach personel więzień wykonuje swoje obowiązki bardzo dobrze i wykazuje w trudnych warunkach wysokie kwalifikacje.[58]

Napotkał natomiast inspektorat trudności materialnej natury. Borykał się często z trudnościami kadrowymi; etaty Głównego Inspektora i jego zastępcy pozostawały w r. 1982 przez wiele miesięcy nie obsadzone. Li-

---

[53] B. Lee: *Medical Advice to HM Inspectorate of Prisons*, „AMBOV Quarterly" 1983 [cyt. za:] Morgan: *op. cit.*, s. 113.

[54] Morgan: *op. cit.*, s. 114.

[55] *Loc. cit.*

[56] *Ibid.*, s. 112.

[57] *Report 1984...*, s. 22.

[58] *Loc. cit.*

czba inspektorów, szczególnie w pierwszym okresie, była niewystarczająca. Wydaje się, że resort spraw wewnętrznych nie potraktował potrzeb nowego urzędu w należyty sposób.

IV

Potrzeba istnienia instytucji Królewskiego Głównego Inspektora Więzień nie jest w Anglii kwestionowana. Praktyka pokazała, że funkcjonowanie inspekcji więzień, tak jak ukształtowała się ona po r. 1980, przyczyniło się do poprawy traktowania więźniów, lepszego respektowania ich praw, poprawy funkcjonowania więzień i pracy personelu więziennego.

Oczywiście, zgłaszane są propozycje modyfikacji pracy omawianej instytucji. Między innymi R. Morgan, oceniając, że Główny Inspektor spełnił oczekiwania, domaga się jednak, aby raporty zawierały więcej dokładnych danych i były bardziej analityczne oraz, aby zostały sprecyzowane i opublikowane standardy, przy których pomocy ocenia się inspekcjonowane więzienia.[59]

Morgan akcentuje przy tym znaczenie instytucji Głównego Inspektora dla szerszego otwarcia więzień przed opinią publiczną i w tym kierunku idą jego propozycje modyfikacji. Istotnie, *May Committee* w swoim raporcie podkreślił, że proponowany urząd niezależnego inspektora ma przyczynić się do otwarcia więzień przed opinią publiczną.

Przy analizie wszelkich instytucji kontrolujących więzienia należy jednak postawić sobie pytanie, w jaki sposób przyczynia się każda z nich do ochrony praw więźnia, a w szczególności, jakie środki prawne daje samemu więźniowi.

Z oczywistych względów każda instytucja niezależnej inspekcji przyczynia się do lepszego przestrzegania praw więźnia przez administrację penitencjarną. Tak też jest w przypadku omawianej instytucji angielskiej.

Wymagania humanizmu i efektywności w najlepszy sposób spełnia natomiast taka instytucja kontrolna, która daje więźniowi odpowiednio mocne środki prawne, uruchamiane z jego inicjatywy. Pod tym względem omawiana instytucja nie przedstawia się najlepiej. Jak wspomniano wyżej, Główny Inspektor nie rozpatruje indywidualnych skarg więźniów, nie pełni, jak podkreśla „Karta", roli ombudsmana.

Jak pamiętamy, w r. 1978 komitet (do spraw wydatków) Izby Gmin proponował powołanie niezależnego inspektora więzień, który zarazem

[59] Morgan: *op. cit.*, s. 121 i n.

miałby spełniać część zadań, które w innych krajach należą do ombudsmana. Koncepcja ta nie została jednak przyjęta i dzisiaj nie proponuje się takich modyfikacji instytucji Głównego Inspektora, które by do niej nawiązywały.

Jednak postulaty powołania instytucji ombudsmana dla więźniów, z którymi w literaturze angielskiej wystąpiono już w latach siedemdziesiątych [60], są nadal ponawiane [61]. Podkreśla się przy tym, że instytucje takie występują w szeregu krajów, jak np. wiele stanów USA czy Kanada, tak na szczeblu federalnym, jak i w prowincjach.[62]

Powołanie specjalnego ombudsmana dla więźniów uznaje się w literaturze angielskiej za bardziej uzasadnione niż odpowiednie zmiany funkcjonowania Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji.[63] Do kompetencji tego angielskiego ombudsmana należy rozpatrywanie skarg na całą administrację, w tym penitencjarną, przy czym składa się je za pośrednictwem właściwego członka parlamentu. Praktyka pokazała, że w przedmiocie rozpatrywania skarg więźniów urząd Komisarza, istniejący już od r. 1967, nie spełnił oczekiwań.[64]

Okazało się, że więźniowie składają skargi do ombudsmana zupełnie sporadycznie, w ilości kilkunastu rocznie. Zwykle po zbadaniu sprawy nie dopatruje się on istotniejszych uchybień w postępowaniu administracji penitencjarnej. Generalnie jego znaczenie dla funkcjonowania systemu penitencjarnego, a w szczególności dla ochrony praw więźniów, okazało się niewielkie.[65]

Nadzieję na poprawę sytuacji wiąże się więc z powołaniem wyspecjalizowanego ombudsmana dla więźniów. Do jego zadań ma należeć rozpatrywanie skarg więźniów składanych bezpośrednio. Celem jego działania ma być zapewnienie pełnego przestrzegania praw więźniów oraz kontrola korzystania przez administrację z władzy dyskrecjonalnej. W re-

---

[60] G. Zellick: *Why Prisoners Should Have an Ombudsman of Their Own*, „The Times" 4 X 1976. Warto dodać, że *May Committee* rozważał ten problem, lecz sformułowanie wniosków uznał za przedwczesne; zob. A Report by Justice: *Justice...*, s. 42; Hall Williams: *op. cit.*, s. 90.

[61] P. Birkinshaw: *An Ombudsman for Prisoners*, [w:] Maguire, Vagg, Morgan [red.]: *op. cit.*, s. 165 i n.; Hall Williams: *op. cit.*, s. 87 i n. A Report by Justice: *Justice...*, s. 39 i n.

[62] Birkinshaw: *op. cit.*, s. 165 i n.; Hall Williams: *op. cit.*, s. 87 i n.

[63] Birkinshaw: *op. cit.*, s. 171; Hall Williams: *op. cit.*, s. 88 i n.; A Raport by Justice: *Justice...*, s. 40.

[64] Birkinshaw: *op. cit.*, s. 168; Hall Williams: *op. cit.*, s. 88 i n. Już w r. 1977 opinię taką sformułowano w A Report by Justice: *Our Fettered Ombudsman*, London 1977.

[65] Birkinshaw: *op. cit.*, s. 168 i n.; A Report by Justice: *Justice...*, s. 29 i n.

alizacji swoich zadań ma on mieć prawo między innymi do kontroli więzień z własnej inicjatywy oraz do formułowania rekomendacji. Jako organ parlamentarny, byłby obowiązany do składania raportów Izbie Gmin.[66]

V

Nie ulega wątpliwości, że polski system penitencjarny wymaga reform, zmierzających między innymi do rozbudowy gwarancji praw więźniów. Wobec tego dzieje angielskiej inspekcji więzień, jej stan obecny oraz dyskusje z tym związane są szczególnie ciekawe dla polskiego obserwatora. Wydaje się jednak, że analogiczna do Królewskiego Głównego Inspektora Więzień instytucja w aktualnych polskich warunkach nie może być dostatecznie efektywna. Nadzieje można wiązać raczej z ciałami kontrolnymi, usytuowanymi poza resortami rządowymi.

РЕЗЮМЕ

Рассмотрены вопросы инспекции тюрем в Англии и Уэльсе. Представлены предложения по этому вопросу, выдвигаемые с XVIII в., а также история института инспектора тюрем, начиная с XIX в. Детально проанализирован институт Королевского главного инспектора тюрем в Англии и Уэльсе (*Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for England and Wales*), созданный в 1980 г. Рассмотрены принципы функционирования этого института, правовые нормы, регулирующие его деятельность, дается информация о его практике. Кроме того, проанализированы оценки этого института, высказанные в английской литературе на эту тему, предложения по модификации его деятельности.

SUMMARY

The paper discusses the questions of inspection of prisons in England and Wales. Proposals concerning this problem since the 18th c. and the history of the institution of inspector of prisons since the 19th c. were presented. The institution of Her Majesty's Chief Inspector of Prison for England and Wales established in 1980 was discussed in detail. The principles of functioning of this institution, regulations determining its actions and information about practice were likewise presented. Moreover, evaluations and proposals for the modification of this institution presented in English legal literature were discussed.

---

[66] A Report by Justice: *Justice...*, s. 40 i n.